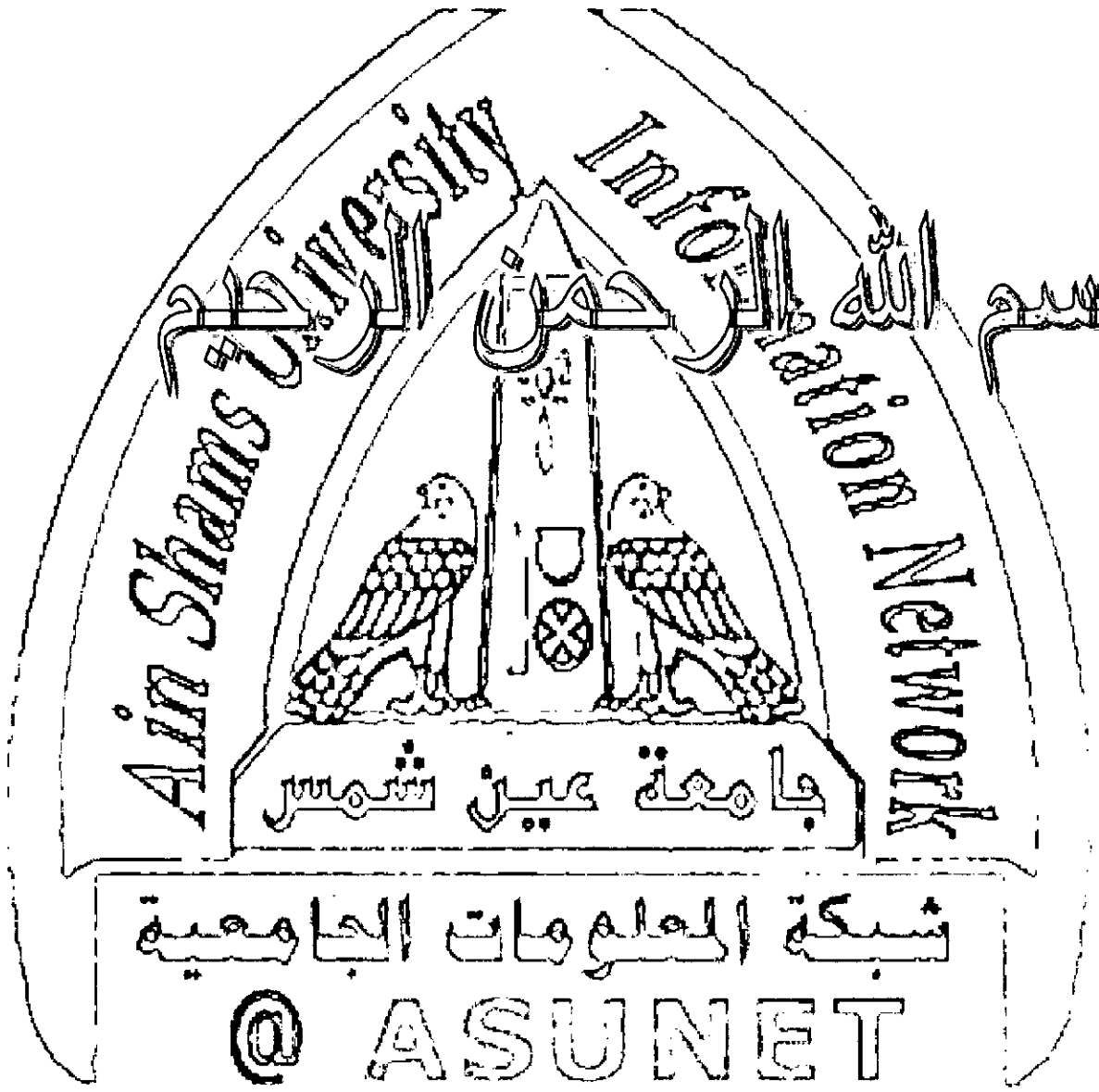
شبكة المعلومات الجامعية



شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

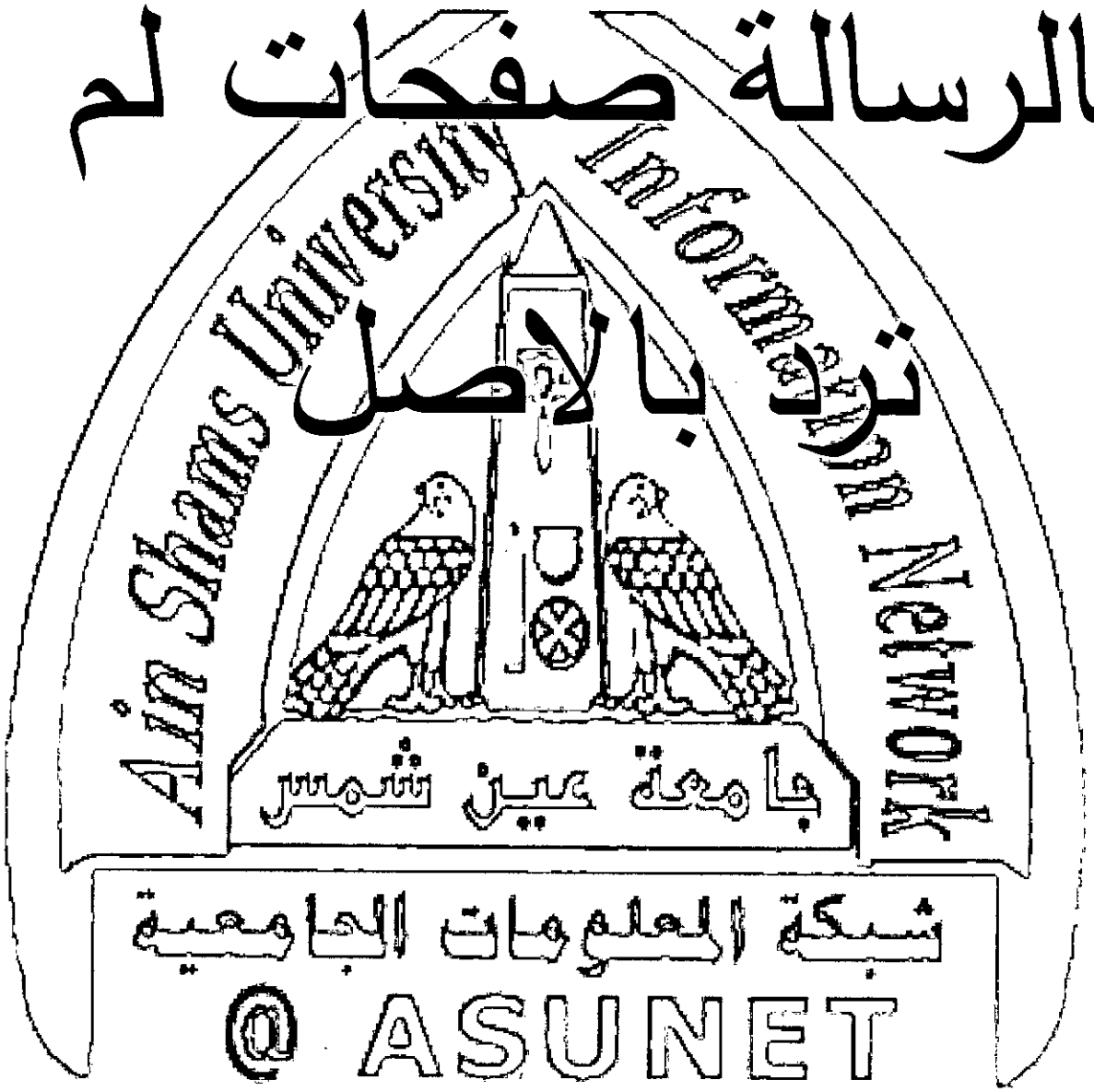
يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار
في درجة حرارة من ١٥-٢٥ مئوية ورطوبة نسبية من ٢٠-٤٠%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

بالرسالة صفحات لم ترد بالأصل



Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

بعض الوثائق الأصلية تالفة

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

جامعة القاهرة
كلية الحقوق

نظام البلديات في التشريع العماني

رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

مقدمة من الباحثة
فاطمة بنت عبدالعزيز بن موسى البلوشي

إشراف :
أ.د / أنور أحمد رسلان
الأستاذ بكلية الحقوق بجامعة القاهرة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

١- **الأستاذ الدكتور/ أنور أحمد رسلان**
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة القاهرة (مشرفاً ورئيساً)

٢- **الأستاذ الدكتور/ صبري محمد السنوسي**
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة القاهرة (عضواً)

٣- **الأستاذ الدكتور/ محمد كامل عبيد**
٤- أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة بني سويف (عضواً)

٢٠١١م - ١٤٣٢ هـ

٢٧٤٧ ص

بسم الله الرحمن الرحيم

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً (٥٩)

صدق الله العظيم

سورة النساء الاية رقم (٥٩)

كلمة شكر

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأب الحنون سيدي ومولاي حضرة صاحب الجلالة السلطان قابوس بن سعيد المعظم حفظه الله ورعاه ، وأحاطه بعظيم عنايته وحفظه من كل سوء ومكروه ، وأمد في عمره ومتعه بالصحة والعافية وأيده بالبطانة الصالحة إنه سميع مجيب .

فأشكر جلالته على كل ماقدمه إلى أبناء وطنه من رعاية واهتمام وعون مادي ومعنوي ، وفتح لهم جميع الأبواب ليتحضروا ويرتقوا مادياً وعلمياً وفكرياً واقتصادياً واجتماعياً ، وذلل لهم كل صعب .

فلك الشكر مولاي فلولاك – بعد الله جل في علاه – ما خرجت عمان وما خرج العمانيون إلى النور.

كما أشكر أستاذي ومعلمي الجليل الدكتور أنور أحمد رسلان الذي أخذ بيدي بحنانه الأبوي وطيبته من غياهب تشتتي الفكري في لم خيوط بحثي ويأسي من إنجازه ، فهداني بعد فضل ربي سبحانه وتعالى إلى الطريق الصحيح في كيفية إعداد البحث وكيفية الاقتباس وكيفية التفاعل والتعامل مع رأي الآخرين سواء بالاتفاق أو الاختلاف.

وبالطبع شكري موصول لأفراد أسرتي وأهلي ، وأشكر كل من ساعدني في إنجاز بحثي سواء بمدي بالمراجع والكتب والمعلومات أو بمراجعة بحثي أو نصحي والدعاء لي .

فجزاكم الله عني كل خير في الدنيا والآخرة ...

إهداء

أهدي إنجازي العلمي المتواضع هذا إلى روح والدي رحمة الله عليهما وأسكنهما فسيح جناته ...

فكم وددت أن يكونا معي في مشواري لهذه المرحلة من الدراسة ، فقد كانا لي الدعم والعون المادي والمعنوي طوال مسيرتي الدراسية منذ الصغر إلى مرحلة الليسانس فقد غمراني بدعائهما لي بالتوفيق والنجاح ، إلا أن مشيئة ربي نفذت قبل أن أسجل لدراسة الماجستير .

فالحمد لله على ما يشاء ويقدر،ولا أقول غير إنا لله وإنا إليه راجعون ، وربي ارحمهما كما ربياني صغيرا .

فرحم الله والدي وجميع أموات المسلمين .... آمين

مقدمة:

لم تكن وظيفة الدولة – وحتى عهد قريب – تتعدى وظائف الدولة الحارسة، وهى وظيفة الدفاع ضد الاعتداءات الخارجية ، ووظيفة حفظ الأمن داخل الدولة ، ووظيفة تحقيق العدل بين أفراد الشعب ، ولم تحاول الخوض في المجالات الاقتصادية والاجتماعية حيث كانت تعتبر هذه المجالات منطقة محرمة عليها لا يمكن لها الدخول فيها.

غير أن هذه الوظيفة التقليدية للدولة بدأت في الاختفاء والزوال نتيجة التطورات المتلاحقة التي عاشها العالم منذ القرن التاسع عشر الميلادي، وقد كان للحربين العالميتين خصوصاً الحرب العالمية الثانية أثر كبير في تغيير وظيفة الدولة ، حيث جعلت وظيفتها كبيرة وواسعة ، فقد استدعت الظروف التي لازمت هذه الحرب وما خلفتها من نتائج سيئة خصوصاً على المستوى الاقتصادي والاجتماعي – حيث نتج عنها الكثير من الدمار والهزات الاجتماعية والاقتصادية – أن تتدخل الدولة في شتى المجالات فقد أجبرت الحكومات على التدخل لإصلاح هذا الدمار ، وضمان حد أدنى لحياة الشعوب الاقتصادية والاجتماعية .

وكذلك كان للثورة الصناعية وما أحدثته من تقدم تكنولوجي وعلمي هائل وتغيير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية أثر لا يمكن إنكاره على تعديل دور الدولة من الحارسة إلى المتدخلة.

وعليه بدأت وظائف الدولة تزداد ازدياداً سريعاً وهائلاً خصوصاً بعد ظهور الاتجاهات الاشتراكية حتى باتت الدول لا تقتنع بوظيفتها التقليدية البحتة التي تقف عند حد إدارة الخدمات العامة الإدارية ، بل آثرت أن يكون لها دور تدخلي في جميع المجالات خصوصاً المجالين الاقتصادي والاجتماعي وهو ما أدى بها إلى أن تسيطر على الموارد الاقتصادية وتوجهها لصالح الشعب.

وقد ترتب على اتساع نشاط الدولة وتعقد وظائفها اتساع في حجم السلطة التنفيذية فزاد عدد الوزارات زيادة كبيرة كما استحدثت وزارات أخرى لها طابع فني خالص، وتم إنشاء هيئات ومؤسسات عامة بجانب تلك الوزارات تمارس الدولة عن طريقها أنشطتها المختلفة سواء أكانت اقتصادية أو غيرها، وهو ما اقتضى بأن يكون هذا التطوير في دور الدولة بأسلوب علمي منهجي مدروس وليس بأسلوب ارتجالي عشوائي ، وأن يقوم العمل في هذه الأجهزة على أساس من التخطيط المحكم والرقابة الموضوعية الجادة [١] .

وقد جرى الكتاب في القانون العام على تسمية القواعد والأسس التي تحكم تنظيم الإدارة العامة أو السلطات الإدارية في الدولة ب " التنظيم الإداري " [٢] .

مفهوم كلمة التنظيم :

كلمة التنظيم تستخدم على نطاق واسع ليس فقط في وسط المفكرين والباحثين في الإدارة والتنظيم ، وإنما تستخدم في الحياة العامة أيضاً فهى تتضمن معاني كثيرة منها : الترتيب ، وتستخدم للدلالة عن عدم وجود فوضى ، وتستخدم أيضاً للدلالة على تكوين شيء عضوي ... الخ

(ويمكن القول أن المفاهيم والتعاريف المختلفة لكلمة التنظيم المتداولة بين أوساط الكتاب والعلماء تتركز بصفة رئيسة في مفهومين أساسيين ، وهما :

الأول : ينظر إلى " التنظيم " على أنه عملية (process) أو وظيفة (Function) .

الثاني : يرى التنظيم من منظار عضوي – على أنه "كيان" أو "وحدة") [٣] .

---

(١)- انظر الدكتور / إبراهيم عبدالعزيز شيحا – الإدارة العامة (العملية الإدارية) – سنة ١٩٩٧م – الدار الجامعية / بيروت – ص ٦ وما بعدها

(٢) – الدكتور/ محمد رفعت عبدالوهاب – مبادئ وأحكام القانون الإداري – سنة ٢٠٠٥م – منشورات الحلبي الحقوقية / بيروت – ص ٨٣

(٣) – الدكتور/ حسين حريم – مبادئ الإدارة الحديثة (النظريات – العمليات الإدارية – وظائف المنظمة) – الطبعة الأولى سنة ٢٠٠٦م – دار الحامد للنشر والتوزيع / عمان– ص ١٤٣

مفهوم كلمة الإدارة:

(يستند مفهوم اصطلاح إدارة Administration إلى معناها اللغوي . فالإدارة في الانجليزية مصدر لفعل أدار Administer وهذا التعبير الأخير مشتق من الكلمة اللاتينية ذات المقطعين هما Ad – ministrare وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين to serve .

وعلي هذا النحو تعني الإدارة "الخدمة" وأن من يعمل بالإدارة يقوم بخدمة الآخرين أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة) .

غير أن لتعبير إدارة من الناحية الفنية أو الاصطلاحية معنى آخر اختلف الفقهاء في شأنه)[٤].

ويرى الأستاذ الدكتور إبراهيم عبدالعزيز شيحا بأن الإدارة تعني توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما — عامة أو خاصة — بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة . فتعبير الإدارة تعني تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة جمع بشري في منظمة معينة لتحقيق هدف معين. وهذه الإدارة إذا كانت تستهدف مصالح أشخاص القانون الخاص كنا بصدد إدارة خاصة، أما إذا كانت تستهدف تنفيذ السياسة العامة عن طريق منظمات عامة كنا بصدد إدارة عامة.

وعلى هذا النحو فإن الإدارة العامة تستهدف تحقيق الأهداف العامة يستوي أن يكون ذلك بأسلوب مركزي أو لا مركزي، وسواء أكانت هذه اللامركزية محلية أو مرفقية ، وذلك حسب النظام الإداري المطبق في الدولة.

ويعرف الدكتور محمد حسن أحمد التنظيم الإداري بأنه (هيكلة النشاط الخاص بالجهاز الإداري سواء كان جهازاً عاماً أو خاصاً إلى عدة قطاعات وإدارات وأقسام

---

(٤)- الدكتور/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص ٢٦ ٤

بهدف القيام بذلك النشاط بسهولة ويسر وترتيب ومن ثم تحقيق الأهداف التي يطمح الجهاز الإداري في الوصول إليها.

والتنظيم وإن كان مفهوماً إدارياً إلا أنه أيضاً يتمشى مع توجهات الأنظمة التي تهدف إلى ضرورة القيام بالواجبات وحماية الحقوق وفق تنظيم دقيق يتمشى مع القواعد الإدارية الحديثة، ذلك أن التنظيم يعتبر وسيلة لتحقيق الانسجام وتلافي الازدواجية والاستفادة من القدرات والطاقات وتحديد العلاقات بين الأفراد وبين الإدارات والمساعدة على نقل المعلومات وتوحيد وترشيد الإنفاق وتوزيع الصلاحيات) [٥].

ونظراً لأن العملية الإدارية أو نشاط الإدارة تنطوي على خمسة مراحل أو وظائف هى التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والاتصال ثم الرقابة ، فإن الهدف من التنظيم هو إيجاد إطار هيكلي لتحديد كيفية توزيع الأنشطة التي تم وضعها أثناء التخطيط وتوزيعها على الأفراد والجماعات في المنظمة بما يضمن تحقيق الأهداف التي وضعت، وهو ما يسمح بالقول بأن التنظيم يعني تحويل الخطط إلى أفعال وجعل المنظمة وحدة متماسكة [٦] . وعليه فإن التنظيم الإداري يعتبر من أهم وظائف الإدارة في وقتنا الراهن إذ لا تستطيع الإدارة دون تنظيم سليم أن تقوم بتنفيذ السياسة العامة التي ترسمها السلطات المختصة فيها.

وتظهر الحاجة إلى التنظيم بطبيعة الحال عندما يشترك في أداء النشاط أكثر من شخص بحيث تظهر حاجة كل منهم إلى التعاون مع غيره من الأشخاص من أجل تحقيق الأهداف المشتركة لهم ، لذلك فإن أهمية التنظيم تزداد كلما اتسع حجم المنظمة ، وتعددت أقسامها وفروعها .

ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد للدول منها في وقتنا المعاصر، فبهذا التنظيم تستطيع الدولة أن تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بشكل يمكنها من تحقيق أهدافها ،

---

(٥)- الدكتور/ محمد حسن أحمد – إدارة التخطيط والتنظيم – الطبعة الأولى ٢٠٠٧م – دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع– ص ٨٦

(٦)- الدكتور/ إبراهيم عبدالعزيز شيحا – المرجع السابق – ص ١٤٧ ، والدكتور/ حسين حرم – المرجع السابق – ص ١٤٣

ويتم ذلك عن طريق تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة فيها وبيان تشكيلها واختصاصاتها وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات.

وبناء على ذلك فإن الدول تنظم الإدارة فيها وتسير أنشطتها، وذلك عن طريق إتباع أحد الأسلوبين (المركزية الإدارية) أو (اللامركزية الإدارية)، وقد تجمع بينهما .

أولاً: المركزية الإدارية:

ويقصد بها تركيز جميع الوظائف الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة، ولا شك بأن هذا الأسلوب وإن كان يؤدي إلى تقوية السلطة المركزية إلا أنه يثقل كاهلها لكثرة وتشعب الاختصاصات وجسامة المسؤوليات التي تلقى على عاتقها ،كما أن هذا الأسلوب يتسم بالروتين وتعقيد الإجراءات.

ثانياً: اللامركزية الإدارية :

ويقصد بها توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وهيئات أخرى محلية " إقليمية " أو مرفقية "مصلحية " ويحقق هذا الأسلوب العديد من المزايا نتيجة لتقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات [٧] .

(ويتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاجتماعية والسياسية ودرجة تأصل النظم الديمقراطية فيها ، فالدولة الحديثة التي حلت محل النظم الإقطاعية كان من الضروري لها أن تقوي السلطة المركزية فيها لأقصى حد ممكن، لتضمن عدم عودة الإقطاع ولتكفل سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء الإقليم، فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها من تلك الناحية ، وأخذت بالنظم الديمقراطية، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها وتنوعت الخدمات التي تؤديها

---

(٧)- د. هاني علي الطهراوي – قانون الإدارة المحلية (الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا مع دراسة لأحدث التعديلات المتعلقة بهيكلة السلطات المحلية في – طبعة ٢٠٠٤ – دار الثقافة للنشر والتوزيع – ص ٥

للأفراد في صورة مرافق وخدمات عامة ، وجدت نفسها مسوقة لأن تتيح للأفراد المشاركة في أداء الخدمات العامة وإشباع حاجاتهم الخاصة والمحلية ، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور الخطيرة التي تهم الدولة كلها والتي يحسن إخضاعها لنظام موحد .

ويأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية ، وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية ، فالمركزية واللامركزية هما صورتا التنظيم الإداري في الدولة الحديثة ، تأخذ كل دولة منهما بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية) (٨) .

ومن الأسباب الأخرى التي أدت بالدول إلى أن تتجه إلى الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية في تنظيمها الإداري هو عدم رضى الشعوب على قصر دورهم في المشاركة في اختيار الحكام فقط أو المساهمة بصورة أو أخرى في ممارسة السلطة السياسية العليا في الدولة في ظل الديمقراطية التي تبنتها دولهم ، على اعتبار أن فكرة الديمقراطية تجاوزت هذا المفهوم السياسي البحت وتطورت تحت دفع الفكر الاشتراكي إلى مفاهيم اجتماعية واقتصادية غايتها تحقيق قدر من التضامن الاجتماعي على أسس من العدالة والمساواة الاقتصادية ، وأمام هذا المفهوم الجديد للديمقراطية تطورت أساليب التنظيم الإداري بحيث سمحت لعموم أفراد الدولة المنتشرين في أقاليمها المختلفة بالمشاركة بأنفسهم في تسيير المرافق العامة التي تتصل بهم مباشرة على المستوى المحلي ، وهو ما يسمى باللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية .

والذي يعني أنه يتم إنشاء عدداً من الأشخاص المعنوية العامة لكل منها كيانه القانوني المستقل وذمته المالية الخاصة بجانب الدولة ، وعلى أن يكون موظفوها مستقلين عن موظفي الحكومة المركزية ، وأن تكون مسؤولياتها عن أعمال هؤلاء الموظفين مستقلة عن مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها ، ووفقاً لذلك يجري توزيع العمل فيما بين الدولة وهذه الأشخاص بحيث تتولى الهيئات المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة القومية

---

(٨) – د . سليمان محمد الطماوي – الوجيز في نظم الحكم والإدارة – – الطبعة الأولى ١٩٦٢ – دار الفكر العربي – ص ٣٥٥